抗击疫情凸显 社会心理服务体系建设刻不容缓

陈雪峰　傅小兰*

1 中国科学院心理研究所 北京 100101

2 中国科学院大学 心理学系 北京 100049

摘要　自2019年12月起，快速蔓延的新冠肺炎疫情肆虐中国，威胁着人民生命健康，给我国经济和社会发展带来严重影响。疫情发展和防控成效不仅直接影响个体身心健康，也会影响政府信任、人际信任、风险沟通、经济信心、消费行为、社会心态等社会心理行为。在疫情防控，以及国家应急管理和社会治理中，亟待完善和推进社会心理服务体系建设。建议及时完善应急管理法律法规，将社会心理服务保障体系纳入应急管理体系；建设应急管理社会心理服务专业队伍，引导社会力量规范有序发挥作用；充分发挥网络和信息化技术作用，实现应急管理中社会心理服务需求与资源的精准对接和精细化管理；加强应急管理心理学研究，为完善治理体系、提高治理效能、提升治理能力提供知识积累和科学支撑。

关键词　公共卫生事件，应急管理，社会心理服务

DOI　10.16418/j.issn.1000-3045.20200213001

新冠肺炎疫情的应对，是对我国治理体系和治理能力的一次大考，也是对我国社会心理服务体系和危机干预机制的一次大考。党的十九大报告提出，“加强社会心理服务体系建设，培育自尊自信、理性平和、积极向上的社会心态”。十九届四中全会强调，“健全社会心理服务体系和危机干预机制，完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制”。习近平总书记在北京市调研疫情防控工作时强调，要全面加强社会面管控，要把心理干预等工作做到位，维护社会大局稳定。此次疫情应对再次凸显社会心理服务体系建设的重要性和紧迫性，我们必须深刻分析、认真反思和着力解决社会心理服务体系建设中的基础性、系统性问题，推动社会治理及应急管理的制度化、程序化、规范化和法治化。

*通讯作者

资助项目：国家社会科学基金重大项目（19ZDA358）
修改稿收到日期：2020年2月13日；预出版日期：2020年2月17日

1 现状与挑战

个体和社会心理需要往往与生命安全、物质需要、利益诉求等交织在一起，不仅影响疫情防控和疫后重建，更影响经济社会发展大局。人民对美好生活的向往，以及社会的文明先进程度，不仅体现在物质层面的应急应对，更体现在心理层面的安全安心。在疫情防控工作中，在国家应急管理和社会治理中，必须重视心理建设。

1.1 疫情防控中社会心理服务工作成效

与“非典”和汶川特大地震之后的心理服务工作相比，应对此次新冠肺炎疫情的社会心理服务有了很大进步，社会心理服务体系建设成效初显。国务院应对新型冠状病毒感染的肺炎疫情联防联控工作机制于2020年1月27日下发《关于印发新型冠状病毒感染的肺炎疫情紧急心理危机干预的指导原则的通知》，2月2日下发《关于设立应对疫情心理援助热线的通知》，2月7日下发《关于印发新型冠状病毒肺炎疫情防控期间心理援助热线工作指南的通知》，指导各地有序开展疫情社会心理服务工作。

同时，我国心理学界也积极行动起来。中国心理学会、中国社会心理学会、中国心理卫生协会等学术组织第一时间发布倡议书，并于2020年2月12日联合发布《新型冠状病毒肺炎疫情防控期间网络心理援助服务指南》。中国心理学会临床心理学注册工作委员会迅速推出《抗疫心理援助的分级分阶段处置》《疫情特殊时期网络心理咨询工作指南》《热线心理咨询伦理规范》《网络心理咨询伦理规范》等专业指南。心理学科研和教学机构，以及各地心理学相关学术组织和社会组织，都在通过心理热线、在线心理咨询、公益讲座、科普文章等方式为抗疫一线提供心理服务和科学支撑。这些行动的力度和速度前所未有。

可以看到，十九大以来，特别是2018年国家卫生健康委和中央政法委等10部门启动社会心理服务体系建设试点工作以来，前期的队伍培育和经验积累、近期的中央要求和部署正在发挥积极作用。

1.2 社会心理服务工作面临的挑战

随着疫情防控工作的不断推进，社会心理服务体系建设面临的挑战也日益显现，集中体现在3个方面。

1.2.1 相关法律不健全

目前，我国突发事件应急管理体系中尚无社会心理服务保障机制，只在《国家突发公共事件总体应急预案》中提到，要对突发公共事件中的伤亡人员、应急处置工作人员等提供心理及司法援助，即只在应急预案中提到个体层面的心理援助。《中华人民共和国突发事件应对法》《突发事件应急预案管理办法》《突发公共卫生事件应急条例》《国家突发公共卫生事件应急预案》中，都未明确涉及心理相关的内容。《中华人民共和国精神卫生法》中要求，各级人民政府和县级以上人民政府有关部门制定的突发事件应急预案，应当包括心理援助的内容；发生突发事件后，应当按照应急预案的规定，组织开展心理援助工作。

应急管理中的心理服务不应局限于个体层面的心理援助。随着社会基本矛盾发生变化，人民的心理需要日益丰富，民众心理对应急管理和社会治理的影响日益凸显。疫情防控中，民众的社会心理在多个方面影响着防控工作。群体恐慌心理引发的抢购行为一度使得基本生活物资保障面临严重困难，部分基层社区管控举措不尊重人的基本心理需要，引发多起冲突事件。随着时间推移，受疫情影响较大的群体，如丧亲、工伤、失业群体等，可能引发尖锐的社会问题。我国现有应急管理体系中，人力资源保障、财力保障、物资保障、基本生活保障、医疗卫生保障、交通运输保障、治安维护、人员防护、通信保障、公共设施及科技支撑等工作，绝大多数都与民众心理密切相关。新时代中国特色的应急管理体系，即“一案三

制”（应急预案、应急体制、应急机制、应急法制）的基本模式日趋完善[1]，但在应对疫情的应急管理中，尚未明确心理服务与各类应急保障工作的协同。国家应急管理相关法律法规制修订工作中应当尊重这一基本国情，考虑各类应急举措的民众心理影响，增加社会心理服务保障机制的内容。

1.2.2 管理体制不明确

目前，我国社会心理服务体系建设的管理体制尚不明确，尤其是心理服务行业管理不到位，在应急管理中无法做到及时、有序提供服务。2018 年 11 月 19 日，国家卫生健康委、中央政法委、中宣部、教育部、公安部、民政部、司法部、财政部、国家信访局、中国残联联合印发《全国社会心理服务体系建设试点工作方案》，要求将试点工作作为推进平安中国、健康中国建设的重要抓手。各试点地区应建立健全由党政负责同志任组长的社会心理服务体系建设工作领导小组，下设办公室，有关部门参与，明确成员单位职责。国家层面由国家卫生健康委和中央政法委负责试点工作的总体协调。试点工作方案对村（社区）、高等院校和中小学、党政机关和企事业单位、医疗机构及社会心理服务专业机构提出具体工作指标，包括心理服务站点建设数量、社会心理服务工作情况等。

试点启动以来各地工作都在推进。大部分地区是由地区卫生健康部门牵头，部分地区是由地区政法委牵头，其他部门配合程度有强有弱，但普遍存在难以有效协同的情况。社会心理服务是一类特殊的公共服务，规范管理从业者是规范行业发展、保证服务质量的前提。社会心理服务需求按其刚性程度由强到弱，可以分为精神障碍患者的诊疗、心理行为问题人群的心理咨询、普通人群的心理健康知识普及和心理辅导。社会心理服务的提供者按专业领域的不同，可以分为精神科医生和心理治疗师、心理咨询师、接受过心理学教育和培训的各类心理服务工作者。前一类在医疗系统执业，管理规范。后两类从业者情况复杂，亟待人社、民政、工商、卫生健康部门加强协同，根据专业资质对从业者及社会心理服务机构进行分级分类管理，并支持学会/协会进行行业自律和专业服务，在试点工作中探索可行的模式。只有实现常态下社会心理服务从业人员和行业的规范管理，才可能在应急管理中及时调动专业力量，实现“分层分类、精准服务”。

1.2.3 运行机制不畅通

社会心理服务体系在疫情防控中发挥着积极作用，但也明显暴露出应急协调运行机制方面的不足，在社会治理层面体现为一个核心问题：多元主体如何实现协商共治、共同提升治理能力。由此也凸显出应急管理信息系统对统筹管理、协同合作的重要性。政府部门、专业机构、社会力量、接受服务的个体和组织等多元主体之间需要有效沟通合作，并在党和政府的统一领导下有序推进工作。以心理援助热线为例，新冠肺炎疫情发生以来，各地卫生健康、教育、民政、文明办、工会、共青团、妇联、残联等部门及心理学相关学会、协会等社会组织都在行动，已经支持建设了几百条心理援助热线，但缺少统一管理，存在重复建设、浪费资源的现象。各类热线各行其是，专业性和服务能力参差不齐。卫生健康部门出台的指导性意见不具备强制性，专业机构出台的专业要求和伦理规范也只能靠心理服务工作者自觉去实施。民众更是不清楚拨打哪条热线能够获得高质量服务，而且热线的服务质量也得不到有效评估。

社会心理服务是公共服务的组成部分，也需要供需匹配、精准供给。抗击疫情的社会心理服务工作中，政府部门、心理学专业机构和社会力量提供的社会心理服务资源的形式相似，主要是心理援助热线、网络心理疏导、公益网络讲座、社会媒体采访等。此外，近 2 周时间内有 10 多家出版社推出各类疫情心理自助手册，内容大同小异。我国人口规模大，不同人

群的心理需求有较大差异；此次疫情中，不同地域、不同人口学特点、受影响程度不同的人群对社会心理服务的需求也不同。短时间集聚起来的疫情应对社会心理服务资源，不仅需要有序、高效地提供给公众，更需要针对性地提供给有需求的人群。应急管理中如何利用信息技术和网络平台，实现各类信息的及时收集和共享，以及服务决策，实现心理服务需求与心理服务资源的精准对接，实现常态下的应急演练与应急中的稳态实施、紧密衔接，这也是亟待加强的工作。

2 国内外经验与借鉴

社会心理服务体系建设是基于我国国情和实践逐步提出和形成的，是符合中国实际、具有中国特色、与我国体制相适应的举措，是覆盖个体、组织、社会、文化各个层面的完整心理服务体系[2]。社会心理服务体系是一个多层面的架构，针对不同人群的不同需求，提供针对性的心理服务，既包括突发事件后对个体的心理危机干预和更为长期的心理援助，也包括常态生活中对个体的心理咨询、对普通人群的心理健康教育和科学知识普及，以及更宏观层面的社会心理疏导和社会心态塑造。

针对突发事件后的社会心理服务，有一些很好的国际经验值得借鉴，特别是灾难事件后的心理援助。历经地震、台风等自然灾难，以及恐怖事件、战争等人为灾难的冲击，发达国家灾难心理援助体系已日趋完善和成熟。很多发达国家为预防灾害制定了相应的法规和法律，明确组织机构和服务内容，纳入应急预案，建立国家级灾难心理援助系统[3]。

2.1 应急管理心理服务立法

发达国家在应急管理立法中，不仅明确规定心理援助工作，而且在应急管理的各项与心理有关的举措中，充分考虑心理影响和心理服务。日本是自然灾害多发的国家，早在 1961 年就出台了《灾害对策基本法》，构建了较完整的防灾减灾法律体系，其中明确规定了心理援助在灾后应急管理中的重要地位及实施策略。美国政府在 2011 年东日本大地震后，对应急管理体系进行重构，发布《总统政策第 8 号指令》，形成以应急管理核心能力建设为导向的应急管理体系，确立了“全社会参与”的应急管理理念，出台了一系列保障应急管理体系的标准化、规范化和可操作性的管理文件。在核心能力指标中，有多项指标与个体和社会层面的心理建设直接相关，如沟通行为、协作行为、社区复原力、卫生和社会服务、遇难管理服务等[4]。

2.2 应急管理心理服务组织机构

应急管理中的心理服务与应急管理心理需求密切相关，不仅包括对直接受灾人群的紧急心理危机干预，还包括对各类人群不同心理需求的针对性服务。不仅需要立法保障，还要明确应急管理心理援助的组织机构，以确保有效实施。美国与应急管理心理援助相关的管理部门主要是联邦应急管理局、卫生与公共服务部和退伍军人事务部。其中，心理援助由联邦应急管理局总负责，并向总统直接负责。官方灾难心理援助被列入联邦紧急计划（FRP），包括 12 项紧急支援功能。其中，灾后心理服务属于第 8 项功能“公共健康和医疗”，由卫生与公共服务部的公共健康服务系统牵头主持。

2.3 应急管理心理服务队伍建设

国际上普遍情况是政府作为应急管理主体，组织应急管理心理服务队伍建设。一些国际组织（如世界卫生组织、联合国儿童基金会等）通过发布工作指南、开展国际合作、政府与非政府机构合作等方式，在专业队伍和专业服务方面提供支援并进行监督和督导。

德国的专业化应急救援志愿者队伍建设很有特色，值得借鉴。德国的应急救援力量由三部分构成：政府消防部门、联邦技术救援署下属的技术救援协会和五大志愿者组织，即政府、专业协会、社会力量合

作。三支救援力量针对德国常发灾种进行明确分工，志愿者覆盖应急管理的各个专业领域，其中包括心理服务。这支队伍规模大、专业性强，网格化分布在德国的州、县市、乡镇，反应迅速。德国出台的《德国联邦技术救援志愿者法》等法律，明确了志愿者在应急救援中的权利义务。德国《民事保护和灾难救援法》等法律明确了各级政府是应急救援志愿者队伍建设的主导力量，明确了联邦政府、州政府及社会捐助在志愿者队伍建设中的经费投入模式；在应急救援时根据灾害规模、波及范围、危害程度等，通过统一的应急指挥平台，对各级专业救援力量进行协调和调度。常态下，德国很重视对志愿者队伍的专业培训和后备队伍建设[5]。

目前，我国尚无国家层面的专业心理援助队伍。原国家卫生计生委印发的《突发事件紧急医学救援“十三五”规划（2016—2020年）》中，要求加强各级应急心理援助队伍建设，但并没有明确如何建设。中国科学院心理研究所在汶川地震后牵头组建了全国心理援助联盟，探索了应急管理心理援助队伍建设的模式，在组建队伍和专业化、规范化培训队伍方面积累了宝贵经验，在近年多次突发事件后发挥了重要作用。2019年3月，中国科学院心理研究所联合应急管理部中国地震应急搜救中心，举办了第一期国家救援队心理急救培训，旨在进一步提升我国灾害管理和人道主义救援的国际化、专业化、标准化水平。但是，与德国的成熟体系相比，我国应急管理心理援助队伍建设不仅缺少法律保障、未明确政府主管部门、无政府专项经费支持，也没有将其与常态下社会心理服务专业队伍建设紧密结合。

2.4 应急管理心理服务信息系统和网络平台建设

有效的信息沟通和信息共享在跨部门应急协同中可以发挥重要作用，是保障运行机制畅通的重要前提。此次疫情中，国际、国内多个机构和组织运用大数据技术对疫情发展情况进行研判，为应急管理提供建议。国家《突发事件应对法》中要求建立统一的突发事件信息系统，该信息系统中应当包括心理服务信息系统，能够为应急管理决策提供心理服务需求与心理服务资源的准确信息。此外，心理服务网络平台建设也不可或缺，其可以在服务宏观决策、引导舆论传播、直接服务有需求的人群等不同层面发挥积极作用。

此次新冠肺炎疫情蔓延迅速，疫情应对的心理服务主要通过心理援助热线和网络平台开展，这也是心理服务网络平台发挥积极作用的体现。以中国科学院心理研究所开发的心理健康服务平台①为例，其包括心理自测、科普知识、心理自助方法、心理咨询等模块，既可以了解和收集民众的心理需求，也可以为有需求的民众提供直接服务。该平台目前面向中国科学院职工、职工家属和学生开放，开通首日点击量即超1万。

3 政策建议

社会心理服务体系是在准确把握民众心理需求的基础上，在各级党委和政府的领导下，各部门各类组织有效协同、高效协作的体系；是在个体、组织、社会、文化等层面，通过公共政策、公共服务等手段，同时充分调动社会力量的积极性，为个人和组织提供针对性的心理服务[6]。社会心理服务体系建设既需要抓好常态社会中的建设，也需要完善应急管理中的建设。针对疫情防控等突发事件的应急管理，对进一步加强社会心理服务体系建设提出5点建议。

3.1 充分发挥现有社会心理服务资源在疫情应对中的作用

各地卫生健康部门和政法委牵头，尽快制定应对

① https://zkyxljkfw.psych.ac.cn/.

疫情社会心理服务工作方案，并纳入疫情防控总体部署，统筹安排、协调推进。工作方案应体现分类干预、精准施策、疏解压力、维护稳定的目标，结合各地实际情况形成详细工作任务。应重点开展为抗疫一线医护人员等提供心理服务，而且要为受疫情影响严重人群提供不少于 1 年的长期心理援助的工作。应充分调动当地精神卫生和心理健康专家团队及社会心理服务机构的积极性，通过多种渠道宣讲心理健康知识、引导科学理性认识、提升心理健康素养，为经济社会秩序恢复做好舆论引导。

3.2 将社会心理服务纳入应急管理法律法规体系

立法机构及应急管理部门应加快应急管理法律法规制修订工作，及时修订突发事件应对法；在突发事件监测和预警中增加对民众风险感知的监测和预警，在应急处置与救援中增加对直接受影响人群实施心理危机干预的应急措施，在事后恢复与重建中将个体长期心理援助和群体层面的社会心理服务纳入恢复重建计划。各级政府应在突发事件应急预案中增加独立的社会心理服务保障预案，明确主管部门和协同部门，明确经费保障及日常演练要求。社会心理服务保障预案应遵循分级分类开展心理服务、短期干预和长期服务并重的原则。

3.3 加强行业管理，建设应急管理社会心理服务专业队伍

各地人社、民政、工商、卫生健康等部门应加强协同，规范管理各类社会心理服务从业者及服务机构，根据专业资质进行分级分类管理。在此基础上，参考德国专业化应急救援志愿者队伍建设的经验，以国家、省（自治区、直辖市）、地级行政区三级行政等级为基础，分别组建应急管理社会心理服务保障专业志愿者队伍，成员包括精神科医生、心理健康及社会工作等领域的专业人员，形成一支可以分级分类实施干预的专业化志愿者队伍。对专业队伍实施平战结合的管理和培训。充分发挥社会力量作用，引导心理服务的社会资源规范有序地发挥积极作用。

3.4 加强信息系统建设，为应急管理高效率运行提供保障

各级政府在应急管理信息系统中，应当增加对心理服务需求和资源的信息收集及调控，包括社会心理服务队伍资源、技术资源、资源的区域分布等信息；并且，要与其他物质保障信息结合，常态下定期更新，应急响应中直接调用支持综合研判。在应急处置和重建中，充分利用信息平台实现社会心理服务需求与资源的精准对接和精细化管理。根据突发事件特点，运用好心理援助热线和网络心理服务等技术和平台的作用。

3.5 加强应急管理心理学研究

社会治理体系、国家应急管理体系、社会心理服务体系的建设，归根到底是人的行为——体系建设是人的行为，体系实施是对人的行为产生影响。加强和完善国家治理，要坚持以人民为中心，在治理体系建设中充分尊重人民的心理特点和心理需求。科学心理学经过100多年的发展，在提升人民心理健康水平、促进社会和谐稳定发展中发挥了重要学科支撑作用；其在应急管理领域也有丰富的研究成果，如较早开始的针对灾难受害者的心理干预研究、管理者的风险决策研究、公众的风险感知研究、安全心理学、灾害心理学等分支学科的研究进展等[7]。有关部门在制定“十四五”及中长期发展规划时，应充分重视应急管理和社会心理服务的科学研究和人才培养，为完善治理体系、提高治理效能、提升治理能力提供科学支撑和人才储备。

参考文献

1 温志强, 郝雅立. 转危为机：应急管理体系的完善与发展困境. 理论学刊, 2018, 278(4): 62-69.

2 陈雪峰. 社会心理服务体系建设的研究与实践. 中国科学院院刊, 2018, 33(3): 308-317.

3 张侃. 国外开展灾后心理援助工作的一些做法. 求是, 2008, (16): 59-61.
4 游志斌, 薛澜. 美国应急管理体系重构新趋向: 全国准备与核心能力. 国家行政学院学报, 2015, (3): 118-122.
5 昌业云. 德国专业化应急救援志愿者队伍建设经验及其借鉴. 中国应急管理, 2010, (8): 48-52.
6 陈雪峰, 滕迪晴, 陈晶, 等. 基础社会动机与社会心理服务体系建设. 心理科学进展, 2020, 28(1): 13-21.
7 王俊秀. 社会心理服务体系建设与应急管理创新. 人民论坛, 2019, (3): 22-27.

Urgently Needed Construction of Public Psychological Service System in Emergency Management

CHEN Xuefeng　FU Xiaolan*
(1 Institute of Psychology, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100101, China;
2 Department of Psychology, University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100049, China)

Abstract COVID-19 outbreak not only affects individuals' physical and mental health, but also influences on the government trust, interpersonal trust, risk communication, economic confidence, consumer behavior, social mentality, and other social psychological behaviors. Accordingly, the construction of public psychological service system is required to be strengthened in the national emergency management system. Our corresponding suggestions are as follows. First, revise the national emergency response law in a timely manner in order to incorporate the public psychological service system into the emergency management system. Second, establish a professional emergency service team consisting of psychological service professionals and guide social organizations to play their roles in an orderly manner. Third, construct an information management system and network platforms to realize the precise docking and the good management of public psychological service demand as well as resources in emergency management. Fourth, support psychological research on the emergency management that provides the knowledge accumulation and the scientific support for perfecting the emergency management system, improve its efficiency and strengthen the emergency management capacity.

Keywords public health events, emergency management, public psychological services



陈雪峰 中国科学院心理研究所副所长、博士、副研究员。中国心理学会副秘书长，健康中国行动专家咨询委员会委员，全国社会心理服务体系建设试点专家工作组专家。主要研究领域为管理心理学和社会心理学，发表论文数十篇。E-mail: chenxf@psych.ac.cn

CHEN Xuefeng Associated Professor, Ph.D., Deputy Director of Institute of Psychology, Chinese Academy of Sciences (CAS), Deputy Secretary General of Chinese Psychological Society (CPS). Her research focuses on management psychology and social psychology. E-mail: chenxf@psych.ac.cn

* Corresponding author



傅小兰　中国科学院心理研究所所长、研究员、博士生导师，中国科学院大学心理学系主任、岗位教授。脑与认知科学国家重点实验室原副主任，中国心理学会原秘书长、原理事长。从事认知心理学及相关应用领域的研究。承担和参与科技项目30余项，发表中、英文论文350余篇，主持或参与制定国家标准9项，获批专利3项，主编《心·坐标：当代心理学大家》《情绪心理学》《说谎心理学》及“电子社会与当代心理学名著译丛”等著作。E-mail: fuxl@psych.ac.cn

FU Xiaolan　Professor, Doctoral Advisor, and Director of Institute of Psychology, Chinese Academy of Sciences (CAS); Professor and Director of Department of Psychology, the University of Chinese Academy of Sciences; former Deputy Director of the State Key Laboratory of Brain and Cognitive Sciences; former Secretary-General and President of the Chinese Psychological Society. Her research interests cover cognitive psychology and related application fields. She accomplished more than 30 research projects and has authored more than 350 scholarly articles. She has presided over or participated in the development programs of 9 national standards and has been granted 3 patents. Her more publications also include monographs such as *Mind-Coordinate: Psychological Experts in the Contemporary Era*, *Psychology of Emotion*, *Psychology of Lying*, and *Collection of Masterworks Translation on E-society and Contemporary Psychology*. E-mail: fuxl@psych.ac.cn

■责任编辑：岳凌生